



TITLE:

<特集>第2部「水資源管理の在り方」:第3報告「水道事業の公私分担～スウェーデンの事例を手がかりに」

AUTHOR(S):

伊集, 守直

CITATION:

伊集, 守直. <特集>第2部「水資源管理の在り方」:第3報告「水道事業の公私分担～スウェーデンの事例を手がかりに」. 財政と公共政策 2012, 52: 49-52

ISSUE DATE:

2012-10-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/179984>

RIGHT:

なか手が入らない。いわば、下流の経済力により、上流の森への手の入り方に格差が生じているという実態があります。

他方で、地元での開発業者に追加的な負担を求める取り組みが山梨県早川町や、奈良県十津川村では行われています。さらに、前段で議論のあったように、住民税の超過課税を通じて、水や森の保全財源を確保する動きが生じています。

流域における治水、下流の利水対策として上流の開発が推進され、また開発利益を上流へ還元するという意味でも水源地対策が進められてきましたが、水と森を守るための財源そのものの保全に対する負担は限定的で、国の対応も十分とはいえません。現実には、自治体や流域単位での模索が続いているところだといえます。どうもありがとうございました。

司会：

ありがとうございました。引き続き、横浜国立大学の伊集先生、よろしくお願ひしたいと思います。

第 3 報告

「水道事業の公私分担～スウェーデンの事例を手がかりに」

横浜国立大学

伊集 守直 先生

横浜国立大学の伊集です。私は、次の頼先生とともに、水道事業の経営のあり方、経営形態についてお話をさせていただきたいと思います。

はじめに、日本の議論を紹介させていただいていますが、公企業の民営化をめぐる議論は、1980 年代の民営化が一段落して、1990 年代に再び大きく議論が出てくるのが、いわゆる民間的経営手法の活用という論点です。

1999 年の「PFI 法」の施行を端緒として、アウトソーシング、第三者委託、指定管理者制度といったものが整備されるようになってきます。民間的経営手法を活用して、より効率的な行政運営が図られるべきだとして、総務省から自治体に対して、積極的に推進するようという通達も出てくるわけです。2004 年 6 月の「骨太の方針 2004」においても、地方公営企業について民営化、民間譲渡、民間委託というものが、地方自治体の行財政改革の具体的な推進手段に位置付けられます。今回のテーマとして取り上げている水道事業につきましても、2002 年に「改正水道法」が施行されることによって、いま申し上げたような民間的経営手法の活用が可能になっていきます。

日本の場合、介護サービス事業や、自治体施設の民間委託が進んでいきますが、水道事業に関しては、さほど大きな活用が見られていないのが現状です。ただし、今回討論者をお引き

● 受けいただきました太田先生が整理されていますように、現在の水道事業の状況を見ますと、使用量が減っていく中で水道料金の収入を確保することが厳しく、水道料金の引上げも難しいという状況があります。また、水道施設の更新需要が非常に高まっています。さらに、予算削減の制約の中で、近年、職員の定数の削減が進み、技術継承がうまくなされないという問題が出てきます。このように財政上、人材上の制約がある中で、今後は事業を民間に委託していく動きが高まっていくという可能性も否定できないと言えます。

このような動きの中で、水道事業に限りませんが、金澤先生が指摘されたように、日本の議論を観察すると、経費削減というのが第一の目的に据えられています。効率化には、事業の質を保ちながら経費を節減する、あるいは経費を一定にしながら事業の質を高めるなど、さまざまな手法があるわけですが、日本の場合、予算の節減に寄与するかどうか、事業を民間に委託するかどうかの決め手になっているということです。そこが日本での文脈における議論として重要な点だと思います。こういった日本の議論を簡単に紹介させていただいた上で、水道事業の公私分担の展開についてお話しさせていただきたいと思います。

先進諸国や途上国におきまして、民間的経営手法という意味での水道事業の経営のあり方にはかなり幅広いものがありますが、特に先進諸国で見ますと、大きくフランスモデルとイギリスモデルに分けられます。

フランスモデルでは、水道資産の所有自体は公共部門が確保するわけですが、管理運営、料金徴収、あるいは検査を民間事業者へ委託するというかたちになります。その際、どの部分までをコントロールするかは事前の契約によりますが、かなり幅広く長期間で事業者へ任せるコンセッション方式や、10年から15年という比較的短期で自治体による統制の割合を相対的に高めているアフェルマージュ方式など、幾つかの方式がとられています。

これに対してイギリスでは、いわゆる完全民営化が実施されました。つまり水道資産の所有自体を民間事業者に移転します。ただし、それまで公共的な事業であった水道というものが、所有自体が民間事業に移るということで、完全に市場によるサービスになるのかというところではなく、完全な所有の移転をしながらも、一方で、中央政府が水資源の管理に対して統制を行うことになります。

フランスの例をみると、各自治体が自分たちの裁量でコントロールするということが行われています。その中で個々の規制というものが、情報の透明性とトレードオフの関係になっていくということがあります。事業を行っている民間企業がどれだけの利益を取っているのかは、なかなか情報としては不透明で、住民まで出てこないという問題があるということです。あるいは、水資源の管理がどれほど公共部門で検査されているのかが不十分であるという問題が議論されてくる事例が出てきています。パリ市では、2000年代に入りまして、民間委託していた部分を、再び公営化する動きが出てきている面もあります。

このように、さまざまな民間の活用の仕方が議論されているのですが、いずれの場合も、水質の維持、料金水準のコントロール、さらには事業の継続性をどのように維持してい

くのが重要な論点になっています。そういう課題を念頭に置きながら、次にスウェーデンにおける水道事業の運営のあり方を検討いたします。

スウェーデンでは直営方式の経営形態が主流ですが、1980年代以降、財政制約がかかってくる中で、事業の効率化が大きな議論になったという経緯があります。

スウェーデンでは、290のコミューンという基礎自治体があり、「公共上下水道法」に基づいて水道事業を管轄しています。この法律では、水道事業をコミューン以外の団体が運営することになった場合には、国の地方出先機関であるレーンの認可が必要であり、その際にはコミューンによって任命された監査人による監査を受ける必要があります。また、施設の改善が求められるような場合にもコミューンの責任でその措置がとられなければならないというように、第一義的にコミューンが事業に対する責任を持っていることを「公共上下水道法」の中で明確にしています。そのもとで、住民の健康生活を最優先しながら、事業の継続性を維持しつつ、ヨーロッパ諸国と比べると低い料金水準でサービス提供を行ってきました。

1970年代まで、基本的にコミューンによる直営方式による事業運営が主でしたが、1980年代に入りますと、いわゆる「地方政府所有企業」を活用する動きが出てきます。地方政府所有企業というのは、あまり耳慣れない用語だと思いますが、地方自治体が出資をしている企業になります。日本で言いますと、公営企業というよりも第三セクター、あるいは公社というような形態に近くなるわけです。ただし自治体の議会による政治的なコントロールを考えますと、日本の公営企業よりも外だが、第三セクターよりも近いというイメージを持っていただければいいと思います。

地方政府所有企業というのは、現在では株式会社形態が一般的ですが、これを地方政府が統制するというかたちになります。こういう形態をとることによって、資金の借り入れですとか、あるいは減資処分について、非常に裁量性が高まるというような、企業形態によるメリットが出てきます。

ただし、事業の裁量性が高まるということは、一方で議会からの事業に対するコントロールが相対的に弱まることも意味します。1980年代から地方政府所有企業が水道事業や、電力事業、住宅会社で用いられていきますが、そのときにどうしたら住民の意思を所有企業の事業経営に反映させていけるのかという議論がされ、結果として、次の点が非常に重要視されるようになります。

一つは、「秘密保護法」を1994年に改正します。これは、所有企業は企業形態を取るけれども、その文書は公文書として扱うので、一般に公開しないといけないということになります。さらに議会からの監査の強化、あるいは議会の下にある執行委員会による監督を強化していく。つまり、一方で財政制約がかかる中、事業の効率化を図るための手段として企業形態を選択するけれども、公共サービスを担っている主体として、地方政府、つまり住民を代表したコントロールをしっかりと利かせないといけない。

そういう判断の下、半ば企業形態のメリットを減じて、政治的な統制の範囲を広げていくかたちで、そのバランスを取っているというのがスウェーデンにおける議論の一つの帰結であっ

たと理解できると思います。

いままでのところは、地方政府所有企業による事業経営、事業運営のあり方ですが、さらにより広がった水道事業の展開があります。例えばノルテリエ市では、浄水場や給水場、下水処理場などについて、フランスのベオリア・ウオーターに包括的な業務委託を行うことになりました。

さらに、ノルシェピン市では2000年に入る前、それまで地方政府所有企業が持っていた水道会社、その後にエネルギー会社と一緒になるのですが、全体を民間企業に売却して、所有移転を伴うかたちで民営化が行われました。ただし、2005年に再び所有企業に引き戻されました。これは一方で、水の質の管理、料金に対する不満が住民から出てきたということもありますが、一番決定的に利いたのは、民間所有によって事業運営すること自体が水道事業にはなじまないということ、中央政府が委員会勧告というかたちで出したことです。スウェーデンでは、いわゆる所有権移転を行うような民営化が、現在では見られなくなっております。

全体としてまとめますと、財政制約がかかる中で、事業の効率化を目指す一方で、水道事業が持つ公益性をいかに守るかというかたちで制度設計をしている。その中で、議論が行われている点に注目すべきであろうと考えます。どうもありがとうございました。

司会：

ありがとうございました。引き続きまして明治学院大学の頼先生、よろしくお願いします。

第4 報告

「途上国の水道事業民営化～インドネシア・ジャカルタの事例から」

明治学院大学国際学部

頼 俊輔 先生

明治学院大学国際学部の頼でございます。

最近、政府の成長戦略において、電力や水道といったインフラビジネスが注目されており、今後、水道の民営化が進んでいくと予想される中で、1990年代から民営化が行われてきたジャカルタの事例を見ておくことが有益ではないかと考えております。

まず途上国における水道事業民営化の展開ですけれども、1980年代以降、水道事業の民営化がどんどん行われてきました。1990年代初頭から2007年まで右肩上がり民営化の件数が増えており、特に東アジア・大洋州地域の民営化件数が2000年代以降増えているのが特徴です。

その一方、民営化された後の水道料金の値上げに対して反対運動が起こるケースが世界中であります。特に有名なのは、南米ボリビアのコチャバンバ市の事例で、ベクテル社に水道事業が委託された後に水道料金が跳ね上がり、それに抗議したデモ隊と警官隊との間に衝突が起こ